

CONTRADICCIÓN DE TESIS 85/2018

SUSCITADA ENTRE LOS CRITERIOS SUSTENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO Y EL DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

**MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIO: ALEJANDRO M. GONZÁLEZ GARCÍA**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al dieciséis de enero de dos mil diecinueve.

S E N T E N C I A

Recaída a la contradicción de tesis 85/2018, denunciada por el autorizado de Francisca Ortiz Moreno, parte quejosa y recurrente en uno de los criterios denunciados¹.

¹ Por acuerdo de 5 de marzo de 2018 el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción y la radicó en el expediente 85/2018, consultó a los órganos contendientes sobre la vigencia de sus criterios y turnó el asunto a la ponencia del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Todos los tribunales confirmaron la vigencia de sus criterios. Finalmente, por proveído de 13 de septiembre de 2018 la ministra Presidenta de esta Primera Sala ordenó el avocamiento de ese órgano al conocimiento del asunto.

I. Denuncia de contradicción y descripción de los criterios contendientes

Mediante escrito recibido el 27 de febrero de 2018 el autorizado de Francisca Ortiz Moreno, quien fue la recurrente en el recurso de queja ****, derivado del juicio de amparo ****, denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, al resolver el citado recurso, y el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el recurso de queja ****. No obstante, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al admitir la denuncia incluyó los criterios en que se apoyó el primero de dichos tribunales, los cuales corresponden al Sexto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, en el recurso de queja penal **** (****) y el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en los recursos de revisión ****, ****, ****, **** y ****. A continuación se describe el contenido de los criterios.

1. Criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito (recurso de queja ****)

1.a. Antecedentes

Demanda de amparo indirecto y solicitud de suspensión. La parte quejosa promovió amparo indirecto contra el Magistrado de la Sala Regional Zona Centro del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, y otras autoridades, por inejecución de la sentencia que le reconoció el derecho al pago de una pensión por viudez. Asimismo,

solicitó la suspensión para el efecto de que la autoridad administrativa pagara dicha pensión².

Incidente de suspensión. En el cuaderno incidental el Juez de Distrito negó la medida cautelar a partir del carácter omisivo del acto reclamado, pues consideró que la concesión provocaría efectos *restitutorios*, propios de la sentencia principal, lo que dejaría sin materia el juicio de amparo³.

Recurso de queja. La quejosa interpuso recurso de queja en el que afirmó que sí es posible otorgar efectos *restitutorios* a la medida cautelar solicitada en términos del artículo 147 de la Ley de Amparo, pues el precepto no hace distinción en cuanto a la naturaleza negativa o positiva del acto reclamado, ni la concesión de la suspensión deja sin materia el juicio de amparo⁴.

2.b. Cuestiones jurídicas

El Tribunal Colegiado consideró **infundado** el recurso:

- Los actos omisivos se caracterizan porque la autoridad se abstiene de actuar o porque se rehúsa a hacer algo, de tal forma que la concesión de la suspensión implica dar efectos restitutorios que corresponden a la sentencia principal⁵.
- Los requisitos para la suspensión son que: **(i)** exista solicitud y se cuente con interés suspensivo; **(ii)** una vez efectuado el análisis entre la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; **(iii)** no se modifiquen, restrinjan o constituyan derechos; **(iv)** se fijen los requisitos (de efectividad) y efectos de la medida; **(v)** se conserve la materia del juicio de amparo; **(vi)**

² Cuaderno de contradicción, foja 73.

³ Cuaderno de contradicción, fojas 73 y 74.

⁴ Cuaderno de contradicción, foja 74.

⁵ Cuaderno de contradicción, foja 74.

debe ser jurídica y materialmente posible *restaurar* el derecho vulnerado; y *(vii)* no se defrauden derechos de menores o incapaces⁶.

- El efecto restaurativo, provisional y anticipado que refiere el numeral 147 de la ley de Amparo no depende en forma exclusiva de la naturaleza del acto, sino del riesgo de que no sea posible *restaurar* la violación en la sentencia definitiva, pero sin vincular el estudio de fondo, pues en cualquier escenario, lo importante es preservar la materia del juicio de amparo cuando sea jurídica y materialmente posible⁷.
- Es improcedente la suspensión en virtud de que su concesión implicaría prejuzgar el fondo del asunto y dejar sin materia el juicio de amparo, pues el otorgamiento de la medida cautelar obligaría a las autoridades a cumplir con la sentencia dictada en el juicio administrativo (pago de pensión por viudez), lo cual es propio de la sentencia definitiva; así, ante la naturaleza omisiva del acto, el efecto *restaurativo* no sería provisional sino definitivo⁸.

2. Criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (recurso de queja

*******)**

2.a. Antecedentes

Demanda de amparo indirecto y solicitud de suspensión. La parte quejosa promovió amparo indirecto en el que reclamó de la Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Federal de Electricidad la omisión de restablecer el servicio de energía eléctrica en su domicilio, pese a que la primera había ordenado la reconexión del servicio. En ese sentido, solicitó la suspensión del acto para que la autoridad *restableciera* el fluido eléctrico⁹.

⁶ Cuaderno de contradicción, fojas 79 y 80.

⁷ Cuaderno de contradicción, fojas 81, 85, 86, 87 y 89.

⁸ Cuaderno de contradicción, fojas 89 y 90.

⁹ Cuaderno de contradicción, fojas 108 y 109.

Incidente de suspensión. El Juez de Distrito negó la suspensión al reclamarse una abstención, lo que no es posible paralizar, pues se crearía una obligación a cargo de la responsable que implicaría dar efectos *constitutivos* a la medida cautelar, lo cual es propio de la sentencia principal¹⁰.

Recurso de queja. La quejosa interpuso recurso de queja en el que afirmó que el Juez pasó por alto el artículo 147 de la Ley de Amparo, pues la norma permite que la suspensión sea *constitutiva* de derechos, siendo irrelevante el carácter negativo de los actos.

2.b. Cuestiones jurídicas

Por mayoría de votos el Tribunal Colegiado declaró **fundado** el recurso por lo siguiente:

- En términos del artículo 147 de la Ley de Amparo, el aspecto determinante en la suspensión es la posibilidad material y jurídica de *restablecer* provisionalmente el derecho violado, sin importar el carácter positivo o negativo del acto¹¹.
- No todos los actos de carácter omisivo o abstención son susceptibles de suspenderse, como ocurre cuando se reclama la falta de contestación a una petición, pues existe un impedimento jurídico consistente en dejar sin materia el juicio de amparo¹².
- El *restablecimiento* provisional del servicio de energía eléctrica es materialmente posible y ninguna disposición pugna con dicho actuar; por el contrario, el artículo 56 del Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor (“LFPC”) expresamente lo permite y así fue ordenado por la Procuraduría¹³.
- Se cumplieron los requisitos de procedencia de la medida cautelar, pues existe solicitud de la parte quejosa y no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público¹⁴.

¹⁰ Cuaderno de contradicción, foja 111.

¹¹ Cuaderno de contradicción, fojas 113 y 114.

¹² Cuaderno de contradicción, foja 114.

¹³ Cuaderno de contradicción, fojas 115 y 116.

¹⁴ Cuaderno de contradicción, foja 117.

Dichas consideraciones dieron lugar a la tesis aislada de rubro y texto siguientes¹⁵:

SUSPENSIÓN. ES PROCEDENTE OTORGARLA CON EFECTOS RESTITUTORIOS PROVISIONALES EN RELACIÓN CON CIERTOS ACTOS DE ABSTENCIÓN EN LOS CASOS EN QUE SEA POSIBLE JURÍDICA Y MATERIALMENTE, CONFORME AL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 147 DE LA LEY DE AMPARO. De conformidad con el artículo 147, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, de ser procedente la suspensión, y atendiendo a la naturaleza del acto, el juzgador ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser posible material y jurídicamente, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se falla el juicio en lo principal; de ahí que el Juez, atendiendo a cada caso concreto y sin importar si el acto reclamado tiene carácter positivo o negativo, dado que la norma no hace distinción al respecto, sino con miras únicamente a las implicaciones que pueda tener en la esfera de derechos del agraviado, podrá conceder la medida cautelar y, en su caso, de resultar jurídica y materialmente factible, restablecer de manera provisional al quejoso en el disfrute de la prerrogativa que le fue afectada, lo que atiende a un fin garantista que es acorde con la reforma al artículo 1o. constitucional, de diez de junio de dos mil once, que tuvo como propósito otorgar una protección amplia e integral a los derechos de las personas. En consecuencia, se concluye que en la actualidad la suspensión no solamente tiene una función de esa naturaleza, como gramaticalmente podría considerarse, sino que, merced a lo dispuesto por el segundo párrafo del referido precepto, puede fungir como una medida restitutoria provisional de los derechos que se han visto afectados con motivo de un acto que, sin importar si implica un hacer o un no hacer, como acontece tratándose de las omisiones, dada su propia naturaleza y características, involucra un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado al tener efectos que perduran en el tiempo y que no se agotan en un solo momento, como en el evento de que el demandante esté privado del suministro de energía eléctrica de manera continuada, sin que pueda afirmarse categóricamente que todo acto de carácter

¹⁵ Tesis aislada I.1o.A.3 K (10a.), registro de IUS 2004808, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Tomo 3, octubre de 2013.

omisivo o de abstención es susceptible de suspenderse, como sucede con la falta de contestación a una petición, en que existe un impedimento jurídico, consistente en que se dejaría sin materia el juicio; por ende, el juzgador deberá realizar un examen particular, caso por caso, en que atienda a la naturaleza del acto y determine si existe algún impedimento jurídico o material que amerite la negativa de la suspensión.

3. Criterio sostenido por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito (recurso de queja penal ***)**

3.a. Antecedentes

Demanda de amparo indirecto y solicitud de suspensión. La parte quejosa promovió amparo indirecto contra actos del Juez Décimo Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México por la omisión de dar contestación y resolución al incidente no especificado para la adecuación de la pena¹⁶.

Incidente de suspensión. El Juez de Distrito en el cuaderno incidental negó la suspensión porque la omisión de dar contestación y resolución al incidente es un acto negativo¹⁷.

Recurso de queja. La parte quejosa interpuso recurso de queja en el que afirmó que la negativa del juez le causaba agravio.

3.b. Cuestiones jurídicas

El Tribunal Colegiado consideró **infundado** el recurso por lo siguiente:

¹⁶ Cuaderno de contradicción, fojas 135 y 136.

¹⁷ Cuaderno de contradicción, fojas 138 y 139.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 85/2018

- El acto no es negativo, sino omisivo, pues la responsable no se pronunció expresamente a lo solicitado por la quejosa, sino que se abstuvo de contestarle¹⁸.
- En contra de la citada omisión es improcedente la suspensión, pues obligar a la autoridad para que acceda a dicha petición implicaría dar efectos *restitutorios* que corresponden a la sentencia principal en caso de concederse el amparo¹⁹.

Dichas consideraciones dieron lugar a la tesis aislada de rubro y texto siguientes²⁰:

SUSPENSIÓN PROVISIONAL. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA RESPECTO DE ACTOS OMISIVOS. Atento a la naturaleza de los actos de autoridad, los negativos son aquellos a través de los cuales la autoridad rehúsa acceder a las pretensiones de los gobernados, lo que se manifiesta por medio de una conducta positiva de las autoridades, es decir, un hacer que se traduce en una contestación, acuerdo o resolución en el sentido de no querer o no aceptar lo que le fue solicitado, dicha manifestación es lo que diferencia a los actos negativos de los prohibitivos, entendidos éstos como los que la autoridad impone obligaciones de no hacer a los individuos. En cambio, los actos omisivos se caracterizan porque la autoridad se abstiene de actuar; es decir, se rehúsa a hacer algo, o se abstiene de contestar no obstante existir una solicitud expresa del gobernado; de ahí que siendo ésta su naturaleza, es improcedente la concesión de la suspensión provisional solicitada, ya que no es dable que con motivo de la medida cautelar, se ordene a la autoridad abandonar su conducta omisa dando contestación, o bien, accediendo a la petición del quejoso, pues se darían a la suspensión provisional así concedida, efectos restitutorios, que únicamente corresponden a la sentencia que se pronuncie en el juicio.

4. Criterio sostenido por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (incidentes en

¹⁸ Cuaderno de contradicción, fojas 141 y 142.

¹⁹ Cuaderno de contradicción, foja 142.

²⁰ Tesis aislada I.6o.T.3 K (10a.) registro de IUS 2004810, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Tomo 3, octubre de 2013.

revisión ***** , ***** , ***** ,
***** y *****)

4.a. Antecedentes

Demandas de amparo indirecto y solicitudes de suspensión²¹. La parte quejosa en todos los casos promovió amparo indirecto por la negativa de los tribunales administrativos de conceder la suspensión contra la ejecución de las resoluciones dictadas por las distintas autoridades administrativas, a través de las cuales se determinaron créditos fiscales y se impusieron multas.

Recursos de queja. Cuatro de los Juzgados de Distrito que conocieron los asuntos negaron la suspensión definitiva solicitada, el otro la concedió. Las resoluciones fueron impugnadas en diversos recursos de revisión que resolvió el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia

²¹ En el incidente en revisión 385/2006 derivado del juicio de amparo 766/2006, el acto reclamado fue la negativa de la suspensión definitiva del Magistrado Presidente de la Primera Sala Auxiliar del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respecto del desechamiento del recurso de revisión o inconformidad interpuesto en contra de la pena convencional decretada por el Gerente de Adquisiciones y Contratación de Servicios de Sistema de Transporte Colectivo.

En el incidente en revisión 37/2005 derivado del juicio de amparo 1859/2004, el acto reclamado fue la negativa de la suspensión definitiva de la Segunda Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de tres créditos fiscales que fueron impuestos por el Servicio de Administración Tributaria.

En el incidente en revisión 115/2004 derivado del juicio de amparo 1287/2004, el acto reclamado fue la negativa de la suspensión definitiva por parte de la Sexta Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de la determinación del Órgano Interno de Control en Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, a través de la cual se determinó responsable a la quejosa por el detrimento en el patrimonio de la Hacienda Pública Federal por \$***** pesos.

En el incidente en revisión 225/2004 derivado del juicio de amparo 1646/2004, el acto reclamado fue la negativa de la suspensión definitiva de la Décima Primera Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de las sanciones impuestas por el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Salud, consistentes en la multa por la cantidad de \$***** y la inhabilitación por 2 años y 9 meses para presentar propuestas o celebrar contratos con el sector público y la prestación de servicios de limpieza.

En el incidente en revisión 500/2005 derivado del juicio de amparo 1034/2005, el acto reclamado fue la negativa de la suspensión definitiva de la Segunda Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de 18 créditos fiscales determinados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 85/2018

Administrativa del Primer Circuito. El órgano colegiado sostuvo en todos los asuntos que es **improcedente la suspensión** por lo siguiente:

- La suspensión constituye una providencia cautelar de carácter instrumental cuyo objeto es preservar la materia del juicio de amparo, lo que implica la imposibilidad de pronunciarse sobre el fondo del asunto, evitando que sus efectos coincidan con los que corresponden a la sentencia²².
- La suspensión tiene por objeto evitar la ejecución de actos que aún no suceden, de modo que obra hacia el futuro y nunca sobre el pasado. En consecuencia, en ningún caso procede la medida cautelar contra una resolución ya dictada²³.
- Los artículos 107, fracción X, de la Constitución, 124 y 130 de la Ley de Amparo (abrogada) exigen el análisis ordenado de los siguientes aspectos: **(i)** la existencia del acto reclamado; **(ii)** posibilidad de suspender los efectos del acto de acuerdo a su naturaleza; **(iii)** no contravención a disposiciones de orden público ni perjuicio al interés social; **(iv)** peligro en la demora; y **(v)** procedencia de la garantía²⁴.
- Los actos de las autoridades son positivos o negativos. Los primeros implican una acción, una orden, una privación o una molestia, y su ejecución puede ser instantánea, continuada o de tracto sucesivo. Los segundos implican que las autoridades se rehúsen a hacer algo u omitan hacer lo que la Ley impone a favor de lo solicitado por los gobernados, es decir, constituyen abstenciones, negativas simples o prohibiciones de las autoridades²⁵.
- Por regla general, la suspensión sólo opera contra actos de carácter positivo, a menos que su ejecución sea instantánea, como sucede con los actos declarativos que se consuman con su dictado, en cuyo caso carece de materia la suspensión porque de concederse se darían efectos *restitutorios*, lo que es propio de la sentencia de fondo. La excepción surge cuando se trata de actos negativos prohibitivos, ya que implican una orden positiva de la autoridad tendiente impedir una conducta o actividad de las personas, previamente autorizada por el Estado²⁶.
- No procede la suspensión contra actos negativos representados por la abstención o negativa simple de la autoridad. Las abstenciones implican un no actuar de la autoridad y, por ende,

²² Cuaderno de contradicción, fojas 241 y vuelta, 262 y vuelta, 286, 321 vuelta y 344 vuelta.

²³ Cuaderno de contradicción, fojas 241 vuelta, 264, 286 vuelta, 322 y 347 vuelta.

²⁴ Cuaderno de contradicción, fojas 242, 263 vuelta, 289, 323 vuelta y 346 vuelta.

²⁵ Cuaderno de contradicción, fojas 243, 263 vuelta, 289, 323 vuelta y 346 vuelta.

²⁶ Cuaderno de contradicción, fojas 243 vuelta, 263 vuelta, 289 vuelta, 324 y 346 vuelta.

no existe materia para la medida cautelar en virtud de que no puede suspenderse lo que no es susceptible de realizarse, mientras que las negativas simples sólo implican el rechazo a una solicitud que tampoco admiten la suspensión porque de lo contrario se darían efectos *constitutivos*²⁷.

- Si bien la Ley de Amparo (abrogada) no establece la improcedencia de la suspensión cuando el acto es negativo, lo cierto es que su concesión regresaría las cosas al estado que se encontraban antes de la actuación de la autoridad, dejando sin vida jurídica el acto reclamado²⁸.
- Existen otro tipo de actos que siendo aparentemente negativos, tienen efectos positivos, contra los cuales sí procede la suspensión²⁹.
- Los actos reclamados no son negativos con efectos positivos, sino negativos simples. Al respecto, las responsables rechazaron la solicitud de suspensión, lo que ningún efecto positivo provoca si se toma en cuenta que con esa negativa nunca se precisó a las autoridades que debiesen ejecutar sus resoluciones³⁰.
- La posibilidad de que las autoridades emisoras ejecuten sus resoluciones no deriva de la negativa de suspensión de las responsables, sino de las resoluciones administrativas impugnadas en los diversos juicios de nulidad no fueron señaladas como actos reclamados en los respectivos juicios de amparo³¹.
- Basta que el acto sea íntegramente negativo para considerar improcedente la suspensión, lo que vuelve innecesario el análisis correspondiente a la afectación del interés social, la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora o la situación económica de la persona quejosa, puesto que a nada práctico conduce³².

Dichas consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia de rubro y texto siguientes³³:

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA RESOLUCIONES QUE EN UN JUICIO ADMINISTRATIVO NIEGAN LA

²⁷ Cuaderno de contradicción, fojas 243 vuelta, 263 vuelta y 264, 289 vuelta, 324, 346 vuelta y 347.

²⁸ Cuaderno de contradicción, fojas 243 vuelta y 244, 264, 290, 325 y 347.

²⁹ Cuaderno de contradicción, fojas 244, 264 y vuelta, 290 vuelta, 325 y 347.

³⁰ Cuaderno de contradicción, fojas 244 vuelta, 264 vuelta, 290 vuelta, 326, 347 vuelta y 348.

³¹ Cuaderno de contradicción, fojas 244 vuelta, 245, 265, 290 vuelta y 291, 325 vuelta y 348.

³² Cuaderno de contradicción, fojas 245, 265 y vuelta, 291 vuelta, 325 vuelta, 348 vuelta y 349.

³³ Jurisprudencia I.15o.A. J/2, registro de IUS 173983, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, octubre de 2006.

SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS, POR SER AQUÉLLAS DE NATURALEZA NEGATIVA. El objetivo de la suspensión en el juicio de amparo es mantener la situación jurídica del quejoso en el estado en que se encuentra a la fecha de la presentación de la demanda, para salvaguardar sus derechos y conservar la materia de una hipotética concesión de la protección constitucional; por lo que concedida esa medida sus efectos se traducen en la detención de los procedimientos encaminados a ejecutar los actos reclamados mientras se decide si resultan o no constitucionales; lo que explica por qué la suspensión sólo procede contra actos positivos que implican una acción, una orden, una privación o una molestia, pues únicamente éstos son aptos de paralización, no así los negativos que constituyen abstenciones, negativas simples o prohibiciones de las autoridades, a través de las cuales se rehusan a hacer algo u omiten efectuar lo solicitado por los gobernados. Sobre tales premisas, debe concluirse que reclamada en un juicio de garantías la resolución que en un juicio administrativo niega la suspensión de la ejecución de los actos impugnados, no es procedente conceder la medida cautelar en el proceso constitucional, dado que esa resolución no constituye un acto positivo sino negativo. Otorgar en este supuesto la suspensión en el juicio de garantías implicaría dar efectos constitutivos a esa medida, los que sólo son propios de la sentencia que concede la protección constitucional, a través de la que puede lograrse que en el juicio administrativo se conceda la suspensión solicitada. Sin que sea obstáculo para estimar lo anterior, que las autoridades emisoras de los actos impugnados en el juicio administrativo puedan llevar a cabo otros tendientes a la ejecución de aquéllos, puesto que tales actos no son los reclamados en el amparo, sino la negativa a paralizarlos.

II. Competencia y Legitimación

Competencia. Esta Primera Sala es competente³⁴ para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, pues dos de los

³⁴ Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁴; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y el punto segundo, fracción VII, parte final, del Acuerdo General Plenario 5/2013; así como la **tesis aislada P. I/2012 (10a.)**, registro de IUS 2000331, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, cuyo rubro es "**CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE**

criterios contendientes corresponden a tribunales colegiados de distinto circuito, otro pertenece a una diferente especialización, y no se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno, por no revestir un interés excepcional que lo amerite.

Legitimación. La denuncia proviene de **parte legítima**, en virtud de que fue formulada por el **autorizado de la parte quejosa y recurrente** en uno de los criterios contendientes³⁵.

En efecto, esta Primera Sala ha establecido que el defensor de una persona, en materia penal, tiene legitimación para denunciar la posible contradicción de criterios, pues si la Ley lo autoriza a promover el juicio de amparo y defender los intereses de la parte quejosa, entonces es parte en dicho juicio³⁶. Por su parte, la Segunda Sala ha señalado que el autorizado está legitimado en virtud de que tiene la facultad de realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos de quien lo autoriza, lo que se actualiza cuando el propósito es preservar la seguridad jurídica mediante la determinación, por el órgano superior, del criterio que habrá de prevalecer y aplicarse en casos futuros³⁷. Dicho órgano también ha sostenido que el apoderado del trabajador en un

TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)".

³⁵ Es aplicable el artículo 227, fracción II, en relación con el artículo 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo.

³⁶ Contradicción de tesis 432/2013 resuelta el 2 de abril de 2014 por unanimidad de votos en cuanto al fondo, bajo la ponencia del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Del asunto derivó la **tesis aislada 1a. CCCXLIX/2014 (10a.)**, registro de IUS 2007728, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 597, cuyo rubro es "**CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL DEFENSOR DEL PROCESADO TIENE LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA CUANDO LA DIVERGENCIA DE CRITERIOS SE INTEGRE CON ASUNTOS EN LOS CUALES HAYA DEFENDIDO AL QUEJOSO**".

³⁷ Contradicción de tesis 6/98 resuelta el 3 de abril de 1998 por unanimidad de cinco votos. Del asunto derivó la **jurisprudencia 2a./J 152/2008**, registro de IUS 168488, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227, cuyo rubro es "**CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA**".

CONTRADICCIÓN DE TESIS 85/2018

juicio laboral tiene legitimación para denunciar la posible oposición de criterios, pues dicha representación alcanza para actuar en el juicio de amparo y, en consecuencia, es suficiente para realizar la denuncia respectiva³⁸.

En esa línea, esta Primera Sala comparte la postura de la Segunda Sala en cuanto a que el autorizado en un juicio de amparo está legitimado para denunciar la contradicción de tesis, pues el artículo 12 de la Ley de Amparo lo faculta a realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos de la autorizante, lo que puede ocurrir aun concluido el asunto, pues desde la perspectiva del derecho humano a la tutela jurisdiccional previsto en el artículo 17 de la Constitución —que impide supeditar el acceso a los tribunales a condiciones innecesarias, excesivas o carentes de razonabilidad o proporcionalidad— aquella facultad tiene por objeto proteger el derecho a la seguridad jurídica como consecuencia de la unificación de criterios.

III. Existencia de la contradicción

La intervención de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación —y de los Plenos de Circuito— se justifica por la necesidad de unificar criterios para dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia. En este sentido, el estudio de los criterios contendientes exige que se determine si, en la especie, existe esa necesidad de unificación, lo cual se advierte cuando en algún tramo de los procesos interpretativos involucrados, éstos se centran en una misma problemática y concluyen

³⁸ Contradicción de tesis 213/2008 resuelta el 4 de marzo de 2009 por unanimidad de votos. Del asunto derivó la **tesis aislada 2a. XXIX/2009**, registro de IUS 167546, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 727, cuyo rubro es “**CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL APODERADO JURÍDICO DEL TRABAJADOR EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 692 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA**”.

con la adopción de decisiones distintas, aunque no sean necesariamente contradictorias en términos lógicos³⁹.

De lo anterior se desprende que, para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Que los tribunales contendientes hayan emitido un criterio al resolver alguna cuestión litigiosa en la que se hayan visto en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de una práctica interpretativa.
2. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque o contacto, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación desarrollada gire en torno a un mismo problema jurídico, independientemente de que las cuestiones fácticas que originan los asuntos no sean iguales.
3. Que las tesis o criterios de los órganos colegiados resulten contradictorios, dando lugar a preguntarnos si alguna forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquiera otra que, como aquélla, sea legalmente posible.

³⁹ Esto tiene fundamento en lo sostenido por el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, de la cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, antes citada. De esa misma contradicción derivó la tesis aislada P. XLVII/2009, de rubro: "**CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS**".

Este criterio interrumpió la tesis jurisprudencial P./J. 26/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIII, abril de 2001, página 76, cuyo rubro es "**CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA**".

En desarrollo al criterio Plenario, esta Sala describió la finalidad y el concepto de las contradicciones de tesis. Ver, tesis jurisprudencial 1a./J. 23/2010, registro de IUS 165076, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, cuyo rubro es "**CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO**".

1. Ejercicio interpretativo

Como se advierte del examen de los criterios contendientes, los cuatro Tribunales Colegiados realizaron un ejercicio interpretativo para determinar si procede conceder la suspensión definitiva cuando se reclama un acto negativo. Vale la pena aclarar que tres órganos colegiados lo hicieron al tenor del artículo 147 de la Ley de Amparo vigente, el otro con fundamento en el numeral 124 de la Ley de Amparo abrogada.

2. Punto de toque entre dos de los cuatro criterios

Para determinar si en realidad existe un punto de contacto entre los criterios de los cuatro Tribunales Colegiados, resulta pertinente repasar lo que cada uno sostuvo.

Primero, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito** sostuvo que los actos omisivos se caracterizan porque la autoridad se abstiene de actuar o porque se rehúsa a hacer algo, de modo que la concesión de la suspensión implica otorgar efectos restitutorios que corresponden a la sentencia principal. Al respecto, explicó que al ser el acto reclamado de naturaleza omisiva (inejecución de sentencia que reconoció el derecho a una pensión por viudez), los efectos restitutorios resolverían el fondo del asunto, dejando sin materia el juicio de amparo.

Segundo, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** sostuvo que la suspensión no depende del carácter positivo o negativo del acto, sino de la posibilidad material y jurídica de *restablecer* provisionalmente el derecho violado en términos del artículo

147 de la Ley de Amparo vigente. Asimismo, aclaró que no todos los actos omisivos son susceptibles de suspenderse, como ocurre cuando se reclama la falta de contestación a una petición, pues en este supuesto aparece un impedimento jurídico que consiste en dejar sin materia el juicio de amparo. Así, consideró que el órgano jurisdiccional debe realizar un examen particular en cada caso, atendiendo a la naturaleza del acto y el impedimento jurídico o material que amerite la negativa de suspensión. Bajo esas premisas, resolvió que el *restablecimiento* provisional del servicio de energía eléctrica es materialmente posible y ninguna disposición pugna con dicho actuar.

Tercero, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** consideró improcedente la suspensión contra la omisión de contestar una petición, pues obligar a la autoridad a pronunciarse implicaría dar efectos *restitutorios* que corresponden a la sentencia principal ante una concesión de amparo.

Cuarto, el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al tenor del artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada, resolvió que la suspensión en el juicio de amparo es improcedente contra resoluciones que en un juicio administrativo niegan la suspensión de los actos impugnados, por ser aquéllas de naturaleza negativa. La idea anterior se apoya esencialmente en que la concesión no mantendría las cosas en el estado que se encuentran, sino que las regresaría al estado que tenían antes de la actuación de la autoridad, cuya consecuencia es la extinción del acto reclamado, salvo que la negativa tuviera efectos positivos.

Para mayor claridad, se resumen los criterios adoptados por los órganos colegiados contendientes en el siguiente cuadro comparativo:

CONTRADICCIÓN DE TESIS 85/2018

Tribunal Colegiado contendiente	Legislación	Acto reclamado	Efectos pretendidos con la suspensión	Determinación TCC
Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito	147 de la Ley de Amparo vigente	Abstención de cumplir la sentencia emitida en juicio de nulidad (pensión por viudez)	Pagar pensión (de naturaleza periódica)	Niega suspensión definitiva porque implicaría dar efectos <i>restitutorios</i> , lo cual dejaría sin materia el juicio de amparo
Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	147 de la Ley de Amparo vigente y 56 del Reglamento de la LFPC	Abstención de cumplir orden administrativa (restablecimiento del servicio de energía eléctrica)	Restablecimiento del servicio de energía eléctrica (de naturaleza continuada)	Concede suspensión definitiva porque es material y jurídicamente posible la <i>restitución</i> provisional
Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito	147 de la Ley de Amparo vigente	Omisión de contestar y resolver incidente	Contestar y resolver el incidente	Niega suspensión definitiva porque implicaría dar efectos <i>restitutorios</i> , lo cual dejaría sin materia el juicio de amparo
Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	<u>124 de la Ley de Amparo abrogada</u>	Negativa de Tribunales Administrativos de conceder la suspensión contra lo determinado en resoluciones administrativas	No ejecutar las sanciones impuestas en las resoluciones administrativas	Niega suspensión definitiva porque implicaría dar efectos <i>restiturios</i> , lo cual dejaría sin materia el juicio de amparo

Ante dicho escenario, esta Primera Sala advierte: **(a)** falta de identidad en las premisas normativas utilizadas por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; **(b)** falta de identidad en la premisa fáctica analizada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, y las revisadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; y **(c)** un punto de toque entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo

Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en
Materia Administrativa del Primer Circuito.

2.a. Falta de identidad de las premisas normativas

Según lo expuesto, el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** analizó los efectos pretendidos con la suspensión a la luz del artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada, mientras que el resto lo hizo bajo la vigencia de la Ley vigente, lo que exige analizar ambos ordenamientos con el objeto de justificar si la base normativa es la misma⁴⁰. Así, para lo que interesa en este apartado, se muestra el siguiente cuadro comparativo:

Texto anterior	Texto vigente a partir de 2011
Suspensión del acto reclamado	Suspensión del acto reclamado
<p>Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:</p> <p>[...]</p> <p>El Juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.</p>	<p>Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.</p> <p><u>Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado</u>, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, <u>restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado</u> mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.</p> <p>El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo.</p>

⁴⁰ Mismo parámetro adoptó el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 281/2015, resuelta el 25 de enero de 2016 por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia de la ministra Luna Ramos.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 85/2018

Lo anterior pone de manifiesto que la Ley de Amparo vigente, a diferencia del régimen anterior, dota a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad es conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran afectaciones a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, pues el artículo 147 contempla expresamente la posibilidad de que la suspensión tenga efectos *restitutorios* cuando ésta sea procedente de acuerdo a los requisitos de Ley⁴¹.

En ese sentido, es claro que el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** partió de una base normativa que lo llevó a concluir que la suspensión tiene por efecto mantener las cosas en el estado que se encuentran, sin la posibilidad de regresarlas al estado que tenían antes de la actuación de la autoridad. Por tanto, al tenor de la Ley de Amparo vigente no puede ser objeto de comparación el criterio sustentado por el órgano colegiado antes referido, pues parte de una cuestión jurídica distinta a la que desarrollaron los demás órganos colegiados y, en consecuencia, es inexistente la contradicción de tesis en este aspecto.

2.b. Falta de identidad en premisas fácticas

Tampoco existe un punto de toque frente al criterio del **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, ya que, a diferencia de los actos revisados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el acto omisivo

⁴¹ Misma consideración sostuvo esta Primera Sala al resolver la **contradicción de tesis 442/2016** por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Del asunto derivó la **tesis jurisprudencial 1a./J. 15/2018 (10a)**, con registro de IUS 2017642, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 17 de agosto de 2018, cuyo rubro es **"SUSPENSIÓN EN MATERIA PENAL. ES POSIBLE QUE TENGA EFECTOS RESTITUTORIOS CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LA CITACIÓN PARA COMPARECER A LA AUDIENCIA INICIAL DE FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN O RESPECTO A LA NEGATIVA DE DESAHOGAR PRUEBAS EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA"**.

estudiado se restituye mediante una actuación única de la autoridad que no podría distinguir a la suspensión de la concesión del amparo. De hecho, los dos tribunales colegiados restantes se refirieron ejemplificativamente a un supuesto como el revisado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, y todos concluyeron que resulta improcedente la suspensión contra la omisión de contestar una solicitud, pues aparece un impedimento jurídico consistente en dejar sin materia el juicio de amparo.

2.c. Punto de toque

En el caso de los criterios del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito** y el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, aun cuando los hechos parecieren distintos, esta Primera Sala advierte que, sustancialmente, ambos se pronunciaron a partir de las mismas premisas fácticas y normativas, por lo que es posible encontrar un punto de toque.

En el **plano fáctico**, ambos colegiados analizaron la posible suspensión de un acto reclamado de naturaleza omisiva respecto de una prestación continuada o de una prestación cuyo cumplimiento requiere un actuar continuado –y no único– por parte de la autoridad, pues uno conoció de la abstención de pago de una pensión periódica que había sido ordenada en una sentencia, mientras que el otro se pronunció sobre la abstención de restablecimiento del servicio de suministro de energía eléctrica pese a que la reconexión había sido ordenada por la Profeco. En el **plano normativo**, ambos tribunales colegiados sostuvieron que la suspensión debe ser material y jurídicamente posible sin importar la

CONTRADICCIÓN DE TESIS 85/2018

naturaleza del acto, en términos del artículo 147 de la Ley de Amparo vigente.

3. Contradicción de criterios

Según lo expuesto, esta Sala advierte que sí existe una contradicción de criterios, pues uno de los tribunales colegiados considera improcedente la suspensión cuando se trata de actos omisivos frente a la exigencia de cumplimiento a una prestación periódica o que requieren de una actuación “continuada” por parte de la autoridad, mientras que el otro considera irrelevante la naturaleza del acto, centrándose en la posibilidad de lograr con la suspensión un efecto restitutorio que no deja sin materia la sentencia de fondo.

Atento a lo anteriormente expuesto, el **PUNTO DE CONTRADICCIÓN** a resolver en el presente asunto consiste en determinar si, partiendo del artículo 147 de la Ley de Amparo, la naturaleza omisiva del acto reclamado condiciona el posible otorgamiento de la suspensión del acto reclamado.

No cambia lo anterior el hecho de que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito haya invocado el artículo 56 del Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor⁴² que establece que el procedimiento ante la Profeco obliga a los proveedores a restablecer los servicios suspendidos, de conformidad con el segundo

⁴² **Artículo 56.** Para efectos de lo dispuesto en el artículo 113, segundo párrafo de la Ley, en el caso de que el proveedor hubiere suspendido la prestación del servicio con posterioridad a la presentación de la reclamación respectiva y previo a su notificación, la Procuraduría lo exhortará para que lo restablezca.

En los casos en que el proveedor ya hubiere sido notificado de la reclamación, la Procuraduría le requerirá el restablecimiento del servicio correspondiente, aplicando, en su caso, las medidas de apremio o sanciones que procedan.

párrafo del artículo 113 de la Ley respectiva⁴³. Esto se debe a que la consideración de ese órgano se estableció en términos genéricos, tal como lo refleja la tesis que derivó del asunto emitida para supuestos más allá del previsto en esos preceptos, destacando su cita se introduce como un ejemplo que robustece su criterio.

IV. Estudio de fondo

De entrada, es importante recordar que la suspensión en el juicio de amparo exige ciertos requisitos⁴⁴ y un presupuesto⁴⁵, fuera de los casos en que procede de oficio. Los primeros se constriñen a: **(i)** solicitud de parte agraviada; y **(ii)** no se afecte el interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. El presupuesto consiste en la apariencia del buen derecho.

En esa línea, conviene tener presente la **contradicción de tesis 306/2016**⁴⁶, en la que esta Primera Sala sostuvo que la Ley de Amparo vigente, para la procedencia de la suspensión, eliminó el requisito

⁴³ **Artículo 113.** Previo reconocimiento de la personalidad y de la relación contractual entre las partes el conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y las exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución, salvaguardando los derechos del consumidor.

Tratándose de bienes o servicios de prestación o suministro periódicos tales como energía eléctrica, gas o telecomunicaciones, el sólo inicio del procedimiento conciliatorio suspenderá cualquier facultad del proveedor de interrumpir o suspender unilateralmente el cumplimiento de sus obligaciones en tanto concluya dicho procedimiento.

⁴⁴ En términos del artículo 128 de la Ley de Amparo, que dice:

Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los **requisitos** siguientes:

I. Que la solicite el quejoso; y

II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

⁴⁵ Conforme a los sustentado por Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia **P./J. 15/96**, con registro de IUS 200136, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, abril de 1996, cuyo rubro es: “**SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO**”.

⁴⁶ Resuelta el 31 de mayo de 2017 por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Votó en contra el ministro Cossío Díaz.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 85/2018

relativo a los daños y perjuicios de difícil reparación que anteriormente exigía la Ley abrogada, pues ahora se privilegia la discrecionalidad de las y los jueces, con la única condición de realizar un análisis ponderado entre el interés social, el orden público y la apariencia del buen derecho.

Al respecto, el artículo 147 de la Ley de Amparo establece:

Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo.

Al resolver las **contradicciones de tesis 255/2015⁴⁷ y 442/2016⁴⁸**, esta Primera Sala sustentó que los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución y 147 de la Ley de Amparo vigente, dotan a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad consiste en conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas *conservativas* o de *tutela anticipada* (efectos restitutorios). Sobre este último supuesto, precisó que se trata de un *amparo provisorio*, identificado por la Segunda Sala

⁴⁷ Resuelta el 3 de febrero de 2016 por unanimidad de votos, bajo la ponencia del ministro Cossío Díaz.

⁴⁸ Resuelta el 15 de noviembre de 2017 por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Votó en contra la ministra Piña Hernández.

como *adelanto provisional*⁴⁹, en el que el órgano jurisdiccional debe considerar: **(i)** la apariencia del buen derecho; **(ii)** el interés social; y **(iii)** la posibilidad jurídica y material de otorgarlo.

Las citadas contradicciones dieron lugar a las jurisprudencias **1a./J.21/2016 (10a.)**⁵⁰ y **1a./J.15/2018 (10a.)**⁵¹. La primera explica que tratándose de un lanzamiento ejecutado (acto positivo) procede restituir la posesión de la parte quejosa sobre la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la *posibilidad jurídica y material*. La segunda tesis concluye que la suspensión aplica igualmente en materia penal y es posible que tenga efectos restitutorios cuando el acto reclamado consista en la citación para comparecer a la audiencia inicial de formulación de imputación o respecto de la negativa de desahogo de pruebas en la averiguación previa, pues la medida cautelar, en general, tiene efectos restitutorios.

Ahora bien, para lo que interesa en esta contradicción, resulta conveniente pronunciarse sobre la relevancia de la *naturaleza de los actos* como condición para el otorgamiento de la suspensión, pues uno de los tribunales contendientes afirma que cuando el acto es omisivo la suspensión no debe concederse, porque los efectos restitutorios dejan sin materia el juicio de amparo.

⁴⁹ Así se desprende de la tesis **2a. LXXI/2017**, con registro de IUS 2014400, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, cuyo rubro es: **“JUEGOS CON APUESTAS O SORTEOS. EL ARTÍCULO 129, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA”**.

⁵⁰ Registro de IUS 2011829, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, junio de 2016, página 672, cuyo rubro es: **“LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL”**.

⁵¹ Registro de IUS 2017642, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, agosto de 2018, página 1008, cuyo rubro es: **“SUSPENSIÓN EN MATERIA PENAL. ES POSIBLE QUE TENGA EFECTOS RESTITUTORIOS CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LA CITACIÓN PARA COMPARECER A LA AUDIENCIA INICIAL DE FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN O RESPECTO A LA NEGATIVA DE DESAHOGAR PRUEBAS EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA”**.

Al respecto, existen varios tipos de actos reclamados, lo que origina que éstos se clasifiquen en atención a diversos criterios. Así, atendiendo a su naturaleza pueden ser positivos, declarativos o negativos. Los positivos son aquéllos que contienen una decisión o un hacer por parte de la autoridad, imponen obligaciones o se traducen en un acto de molestia o privación. Los declarativos se limitan a evidenciar una situación jurídica. Los negativos pueden ser simples, prohibitivos u omisivos, según resulte que a través de ellos la autoridad se rehúse a hacer algo, imponga a las personas una obligación de no hacer o se abstenga de actuar en perjuicio de las personas.

Para esta Primera Sala, la naturaleza omisiva de los actos no es el factor que determina la concesión o negativa de la medida cautelar, pues ello dependerá de la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social, para posteriormente analizar si deben mantenerse las cosas en el estado en que se encuentran o bien, si es necesario una tutela anticipada del derecho violado mientras dura el juicio. Aquí es donde entra en juego dicha naturaleza omisiva, condicionando no la procedencia de la medida, sino el tipo de medidas que deberán ordenarse como parte de la suspensión del acto reclamado.

En efecto, la locución “*atendiendo a la naturaleza del acto reclamado*”, que refiere el párrafo segundo del artículo 147 de la Ley de Amparo, no debe entenderse como una condición que permita o proscriba la suspensión en función de que el acto sea calificado como *omisivo*, sino como un elemento que define el tipo de medida suspensiva que se requiere precisamente ante ese carácter. Esto quiere decir que las consecuencias que caso a caso puedan producir ese tipo de actos serán consideradas para decidir si las cosas deben mantenerse en el estado que se encuentran o si debe restituirse provisionalmente a la persona

en el goce del derecho violado. De este modo, lo relevante está en que exista o no una imposibilidad jurídica o material para otorgar la suspensión, lo cual no obtiene un resultado distinto en función de la naturaleza –omisiva o no– del acto reclamado.

A partir de lo anterior, se afirma que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito** entiende en forma imprecisa los efectos restitutorios que comprende la suspensión definitiva y de los que se ocupa la sentencia principal, pues pierde de vista que un acto reclamado de naturaleza omisiva respecto de un actuar de la autoridad que no se agota en un único momento (le incumplimiento de pagar pensión por viudez, en ese caso) produce consecuencias *momento a momento*, esto es, durante el procedimiento y después de concluido, ante lo cual resultaba irrelevante destacar si el acto es omisivo, pues lo determinante consistía en definir si el pago de la pensión, mientras duraba el juicio, prejuzgaba o impedía un pronunciamiento sobre el pago de pensiones después de concluido.

Para esta Primera Sala, la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar si la medida suspensiva debe consistir en el mantenimiento de las cosas en su estado actual o si debe restituirse provisionalmente en el goce de un derecho violado, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no, que es lo que estaba a debate en los casos que dieron lugar en los criterios contendientes. Así, dado que el *amparo provisional* que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que dicha medida cautelar sea material y jurídicamente posible radica en que los

efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda conforme a lo anterior.

V. Criterio que debe prevalecer

Por lo expuesto en las consideraciones anteriores, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA. Los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución y 147 de la Ley de Amparo vigente, dotan a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad consiste en conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada (efectos restitutorios), para lo cual es necesario analizar: **(i)** la apariencia del buen derecho; **(ii)** las posibles afectaciones al interés social; y **(iii)** la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida. En ese sentido, la naturaleza de los actos, ya sea positiva, declarativa o negativa, no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, pues la locución “atendiendo a la naturaleza del acto reclamado”, que refiere el precepto de la Ley de Amparo, debe analizarse en función de las consecuencias que caso a caso pueden producir los actos reclamados, lo que a su vez es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado. En estos términos, la naturaleza omisiva de los

actos reclamados es relevante para determinar el contenido que adoptará la suspensión, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no. En efecto, dado que el *amparo provisional* que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que dicha medida cautelar sea material y jurídicamente posible radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda conforme a lo anterior.

Por lo anteriormente expuesto; se resuelve:

PRIMERO. Es inexistente la contradicción de criterios en relación con el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

SEGUNDO. Sí existe la contradicción de tesis entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

TERCERO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de esta resolución.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 85/2018

CUARTO. Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, de conformidad con lo previsto en los artículos 217 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá; en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Firman el Presidente de la Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA

MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

PONENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

**SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA
PRIMERA SALA**

LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA

LGM

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

